



Subsidiarietsprövning av kommissionens förslag till förordning om åtgärder för att fullborda den europeiska inre marknaden för elektronisk kommunikation

Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att fullborda den europeiska inre marknaden för elektronisk kommunikation och upprätta en uppkopplad kontinent, och om ändring av direktiven 2002/20/EG, 2002/21/EG och 2002/22/EG samt förordningarna (EG) nr 1211/2009 och (EU) nr 531/2012 (KOM(2013) 627).

Enligt utskottets uppfattning är förslaget i dess nuvarande skick inte förenligt med det proportionalitetskriterium som innefattas i en prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Utskottet föreslår därför att riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen. Även om förslagens övergripande syfte är vällovligt invänder utskottet mot valet av förordning som regleringsform. Åtgärden bedöms som alltför ingripande och det är i stället, enligt utskottets förmenande, fullt möjligt för kommissionen att realisera sina avsikter efter att ha vidtagit nödvändiga ändringar i redan befintligt regelverk.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Förslagets huvudsakliga innehåll	4
Utskottets prövning	6
Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende	6
Utskottets ställningstagande	8
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade dokument	10
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av EU-kommissionens förslag till förordning om åtgärder för att fullborda den europeiska inre marknaden för elektronisk kommunikation

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Stockholm den 24 oktober 2013

På trafikutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (S), Jan-Evert Rådström (M), Eliza Roszkowska Öberg (M), Monica Green (S), Jessica Rosencrantz (M), Sten Bergheden (M), Suzanne Svensson (S), Lars Tysklind (FP), Leif Pettersson (S), Edward Riedl (M), Stina Bergström (MP), Annelie Enochson (KD), Tony Wiklander (SD), Siv Holma (V), Roza Güclü Hedin (S), Göran Lindell (C) och Jasenko Omanovic (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har fått möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att fullborda den europeiska inre marknaden för elektronisk kommunikation och upprätta en uppkopplad kontinent, och om ändring av direktiven 2002/20/EG, 2002/21/EG och 2002/22/EG samt förordningarna (EG) nr 1211/2009 och (EU) nr 531/2012 (KOM(2013) 627). Kammaren hänvisade den 18 september 2013 kommissionens förslag till trafikutskottet. Fristen för att avge ett motiverat yttrande går ut den 7 november 2013.

Trafikutskottet beslutade den 1 oktober 2013 att begära regeringens bedömning av om förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Regeringen redovisade sin bedömning den 15 oktober 2013 i faktapromemorian Europeisk inre marknad för elektronisk kommunikation (2013/14:FPM8).

Förslagets huvudsakliga innehåll

Den övergripande målsättningen med kommissionens förslag till förordning är att skapa bättre förutsättningar för en gemensam inre marknad för elektronisk kommunikation. Kommissionen framhåller att även om EU:s ambitioner på området sträcker sig drygt ett decennium tillbaka i tiden, har det nuvarande regelverket inte varit tillfyllest för att uppnå målet om en gemensam integrerad marknad för elektroniska kommunikationstjänster. Tvärtom präglas den europeiska telekommarknaden i stor utsträckning av nationella aktörer som är verksamma på respektive hemmamarknader. Operatörerna möter fortfarande alltför många hinder som försvårar gränsöverskridande etableringar inom Europa. De till omfånget begränsade nationella marknaderna utgör en hämsko för den europeiska it-sektorns utveckling, vilket i förlängningen försvårar EU:s möjligheter att hävda sig på en alltmer digitaliserad global marknad. Tillgången till en välfungerande elektronisk infrastruktur är i sammanhanget en avgörande framgångsfaktor. För Europas konsumenter medför den uppsplittrade marknaden att deras valmöjligheter när det gäller tjänsteutbudet begränsas.

Genom ett antal regulatoriska åtgärder på EU-nivå ska invånare och företag få tillgång till elektroniska kommunikationstjänster oberoende av var inom unionen de tillhandahålls. Likaså ska tillhandahållare av elektroniska nätverk och kommunikationstjänster ges möjlighet att bedriva verksamhet oberoende av var de är etablerade inom unionen och var deras kunder finns. Förslaget har tillkommit som ett stöd till tidigare åtgärder som lagts fram inom ramen för den digitala agendan för Europa. Kommissionen anser att bl.a. följande åtgärder måste vidtas:

- Undanröja onödiga hinder i auktorisationssystemet så att en auktorisation som erhållits i en medlemsstat också gäller i övriga medlemsstater. Även hinder i bestämmelser för tillhandahållande av tjänster måste undanröjas så att operatörer kan erbjuda tjänster på grundval av en konsekvent och stabil tillämpning av lagar och föreskrifter.
- Utarbeta mer harmoniserade villkor för tillträde till grundläggande insatsvaror genom att garantera mobiloperatörer transparenta villkor för tillträde till spektrum för trådlöst bredband inom hela EU och genom att harmonisera metoderna för tillträde till fasta nät. Därmed blir det lättare för leverantörer att erbjuda sina tjänster på den inre marknaden. Ett nytt förfarande föreslås för bl.a. radiospektrumtilldelningar och samordning av villkor för användning av spektrum för trådlöst bredband, där kommissionen föreslås få möjlighet att förhindra genomförandet av sådana förslag som den anser strider mot unionsrätten.
- Införa ett mer enhetligt konsumentskydd inom unionen och enhetliga affärvillkor i detta avseende, bl.a. genom åtgärder för att gradvis avveckla överdebitering av mobila roamingtjänster och genom att säkerställa tillgången till ett öppet internet.

Kommissionens förslag utgår från de huvudsakliga direktiven från 2002 och de ändringar som genomfördes 2009 i fråga om tillhandahållande av elektronisk kommunikation. Förslaget ingår också som en del i en större helhet av andra nyligen tagna eller nära förestående initiativ på området.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt Lissabonfördragets protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och rådet översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten så att dessa kan ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen ska i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen pröva om lagstiftningsakten strider mot denna princip.

Om ett nationellt parlament anser att förslaget strider mot den aktuella principen har det rätt att lämna ett s.k. motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Ett sådant yttrande ska lämnas inom åtta veckor från den dag då ett förslag finns på EU:s samtliga officiella språk.

Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende

Kommissionens bedömning

Kommissionen hävdar att det tyvärr inte har varit möjligt att uppnå målet att inrätta en inre marknad för elektronisk kommunikation med stöd av det befintliga regelverket. Även om de nationella regelverken är förenliga med EU:s olika rättsakter på området, finns det skillnader som i praktiken innebär hinder för gränsöverskridande verksamhet och för att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat, en rättighet som för övrigt garanteras i EU:s lagstiftning. Enligt kommissionen saknar de enskilda medlemsstaterna incitament och befogenhet att ändra det befintliga regelverket.

Mot denna bakgrund anser kommissionen att subsidiaritetsprincipen i förslaget respekteras eftersom ingripandet begränsas till vad som är nödvändigt för att avlägsna specifika hinder för den inre marknaden och följaktligen att åtgärder måste vidtas på EU-nivå för att man ska komma till rätta med problemets underliggande orsaker.

Som nämns ovan innebär en av huvudåtgärderna för att undanröja marknadshinder att en gemensam EU-auktorisering införs för operatörer som har för avsikt att bedriva verksamhet på EU-nivå. Ett system för en gemensam EU-auktorisering i kombination med medlemsstaternas kontroll av tillfälliga eller definitiva återkallanden av sådana auktoriseringar skulle underlätta en registrering av EU-operatörer liksom en samordning av verk-

ställighetsåtgärder. Därigenom blir regelverket mer enhetligt och förutsägbart för sådana operatörer eftersom kommissionen kan kräva av nationella regleringsmyndigheter att de återkallar beslut om dessa är oförenliga med EU:s lagstiftning.

När det gäller förfarandet för anmälan till kommissionen om spektrum, handlar det om en granskning av förenligheten i ett rättsligt avseende och inte om att kommissionen skulle göra en annan bedömning av spektrumanvändningen än den som regleringsmyndigheterna gör. Kommissionen tillägger också att både granskningsförfarandet och kommittéförfarandet kommer att fungera som en säkerhet för medlemsstaterna.

Kommissionen framhåller att den inte kommer att inskränka medlemsstaternas befogenheter när det gäller att fastställa de rättsliga skyldigheter som beror på infrastrukturens geografiska belägenhet eller var tjänsterna tillhandahålls. Sådana frågor kommer alltså att avgöras av de nationella regleringsmyndigheterna. Inte heller kommer medlemsstaternas beslutanderätt i fråga om nationell spektrumtilldelning inom ramen för det europeiska regelverket att påverkas negativt och inte heller deras möjlighet att tillgodogöra sig intäkter från spektrumtilldelning.

Regeringens bedömning

Regeringen lämnade den 15 oktober 2013 en faktapromemoria (2013/14:FPM8) med anledning av kommissionens förslag. Regeringen anser att förslaget syftar till att vara vällovligt och delar kommissionens uppfattning att alla skulle gynnas av ett mer enhetligt regelverk som underlättar förverkligandet av en harmoniserad marknad för elektronisk kommunikation i Europa. Regeringen påpekar att en bedömning av förslaget konsekvenser är en grannliga uppgift eftersom förslaget innehåller många olika åtgärder i syfte att komma till rätta med en alltför fragmenterad Europamarknad. Kommissionens förslag innebär ändringar i ett antal befintliga rättsakter i form av direktiv och förordningar.

Även om det behövs en mer djupgående analys för att sätta sig in i enskildheterna, slår regeringen fast att förslaget kommer att innebära ändringar i svenskt regelverk, framför allt i lagen om elektronisk kommunikation (LEK).

I fråga om bedömningen av subsidiaritetsprincipen delar dock regeringen kommissionens uppfattning att åtgärder för harmonisering lämpligen bör vidtas på unionsnivå eftersom medlemsstaterna saknar både behörighet och incitament att ändra det befintliga regelverket. Regeringen upprepar också kommissionens uttalande att även om de nationella regelverken inte strider mot EU:s befintliga regelverk, innebär den nationella tillämpningen av dessa att hinder uppstår för de aktörer som vill tillhandahålla sina tjänster på unionsnivå.

Den kritik som regeringen framför är främst kopplad till bedömningen av proportionalitetsaspekten i förslaget. Regeringen ifrågasätter starkt om det finns tillräckliga skäl för en ny förordning och om inte målen lika väl kan uppnås genom ändringar i befintliga direktiv, eventuellt i kombination med en effektivare tillsyn och en effektivare nationell rättstillämpning.

Utskottets ställningstagande

Utskottet finner att syftet med kommissionens föresats är vällovligt eftersom en harmoniserad inre marknad för elektroniska kommunikationstjänster skulle erbjuda gynnsammare utvecklingsmöjligheter för de aktörer som i dag i alltför stor utsträckning är hänvisade till de nationella marknaderna. För Europas konsumenter innebär detta en förbättrad tillgång till it-baserade tjänster och service som ett resultat av den ökande konkurrens som kan förväntas uppstå. Konkurrensen kan i sin tur förmodas få positiva effekter på priset och kvaliteten på de tjänster som telekommarknadens aktörer vill erbjuda. Utskottet ser därför inledningsvis inte någon grund för att göra en annan bedömning av subsidiaritetsaspekten än den som regeringen gör i faktagruppnotan (2013/14:FPM8), eftersom kommissionens förslag handlar om ändringar i befintliga rättsakter som de enskilda medlemsstaterna inte har befogenhet att ändra.

Utskottet ifrågasätter dock utifrån ett proportionalitetsperspektiv ändamålsenligheten med förslaget och hävdar att det i stället finns andra och mindre ingripande sätt än de som kommissionen har övervägt för att säkerställa en harmoniserad marknad för elektroniska kommunikationstjänster. Utskottet delar i detta avseende regeringens uppfattning att unionens befintliga förordningar och direktiv borde vara tillfyllest för att uppnå målsättningen. Det som krävs är framför allt en striktare tillämpning av det befintliga regelverket genom en förbättrad tillsyn av kommissionen och en effektivare nationell rättstillämpning. Utskottet ifrågasätter således kommissionens val att gå fram med ett omfattande förslag till förordning i stället för att föreslå justeringar i det befintliga regelverket som huvudsakligen har formen av direktiv. Det finns alltför många komponenter i EU-kommissionens åtgärdsprogram som med fog kan befaras strida mot proportionalitetskravet i subsidiaritetsprincipen. I det sammanhanget anser utskottet i likhet med regeringen att det är viktigt att bestämmelserna i förslaget inte kommer i konflikt med den svenska tryck- och yttrandefriheten.

Till stöd för sin bedömning vill utskottet även åberopa ett utlåtande från det europeiska samarbetsorganet Berec (Body of European Regulators of Electronic Communications), som samlar unionens samtliga nationella regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation. Berec ställer sig visserligen bakom kommissionens målsättning att upprätta en gemensam europeisk marknad för elektronisk kommunikation men organisationen uttrycker samtidigt en rad farhågor om förslaget i dess nuvarande form. Berec anser att förslaget oundvikligen får djupgående rättsliga konsekven-

ser som kommissionen inte har beaktat i tillräcklig utsträckning. Som Berec bedömer förordningen innebär den i realiteten också en substantiell förskjutning av befogenheter från medlemsstaterna och de nationella tillsynsmyndigheterna till kommissionen och unionens institutioner.

Utskottet anser sammanfattningsvis att förslaget i dess nuvarande utformning inte är förenligt med det proportionalitetskriterium som innefattas i en prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning.

BILAGA 1

Förteckning över prövade dokument

Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att fullborda den europeiska inre marknaden för elektronisk kommunikation och upprätta en uppkopplad kontinent, och om ändring av direktiven 2002/20/EG, 2002/21/EG och 2002/22/EG samt förordningarna (EG) nr 1211/2009 och (EU) nr 531/2012 (KOM(2013) 627).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen finner att syftet med kommissionens föresats är vällovligt eftersom en harmoniserad inre marknad för elektroniska kommunikationstjänster skulle erbjuda gynnsammare utvecklingsmöjligheter för de aktörer som i dag i alltför stor utsträckning är hänvisade till de nationella marknaderna. För Europas konsumenter innebär detta en förbättrad tillgång till it-baserade tjänster och service som ett resultat av den ökande konkurrens som kan förväntas uppstå. Konkurrensen kan i sin tur förmodas få positiva effekter på priset och kvaliteten på de tjänster som telekommarknadens aktörer vill erbjuda. Riksdagen ser inledningsvis inte någon grund för att göra en annan bedömning av subsidiaritetsaspekten än den som regeringen gör i sin faktapromemoria (2013/14:FPM8), eftersom kommissionens förslag handlar om ändringar i befintliga rättsakter som de enskilda medlemsstaterna inte har befogenhet att ändra.

Mot bakgrund av att riksdagens subsidiaritetsprövning även innefattar en viss proportionalitetsbedömning vill dock riksdagen framföra följande betänkligheter mot kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att fullborda den europeiska inre marknaden för elektronisk kommunikation och upprätta en uppkopplad kontinent [KOM(2013) 627].

Riksdagen ifrågasätter utifrån ett proportionalitetsperspektiv ändamålsenligheten med förslaget och hävdar att det i stället finns andra och mindre ingripande sätt än de som kommissionen har övervägt för att säkerställa en harmoniserad marknad för elektroniska kommunikationstjänster. Riksdagen delar i detta avseende regeringens uppfattning att unionens befintliga förordningar och direktiv borde vara till fyllest för att uppnå målsättningen. Det som krävs är framför allt en striktare tillämpning av det befintliga regelverket genom en förbättrad tillsyn av kommissionen och en effektivare nationell rättstillämpning. Riksdagen ifrågasätter sålunda kommissionens val att gå fram med ett omfattande förslag till förordning i stället för att föreslå justeringar i det befintliga regelverket som huvudsakligen har formen av direktiv. Det finns alltför många komponenter i EU-kommissionens åtgärdspaket som med fog kan befaras strida mot proportionalitetskravet i subsidiaritetsprincipen. I det sammanhanget vill riksdagen i likhet med regeringen understryka att det är viktigt att bestämmelserna i förslaget inte kommer i konflikt med den svenska tryck- och yttrandefriheten.

Till stöd för sin bedömning vill riksdagen även åberopa ett utlåtande från det europeiska samarbetsorganet Berec (Body of European Regulators of Electronic Communications), som samlar unionens samtliga nationella regleringsmyndigheter inom sektorn för elektronisk kommunikation. Berec ställer sig visserligen bakom kommissionens målsättning att upprätta en gemensam europeisk marknad för elektronisk kommunikation men organi-

sationen uttrycker samtidigt en rad farhågor om förslaget i dess nuvarande form. Berec anser att förslaget oundvikligen får djupgående rättsliga konsekvenser som kommissionen inte har beaktat i tillräcklig utsträckning. Som Berec bedömer förordningen innebär den i realiteten också en substantiell förskjutning av befogenheter från medlemsstaterna och de nationella tillsynsmyndigheterna till kommissionen och unionens institutioner.

Riksdagen anser sammanfattningsvis att förslaget i dess nuvarande utformning inte är förenligt med det proportionalitetskriterium som innefattas i en prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning.